



Yttrande

Dnr 20UN48-2
2020-04-15

Yttrande - Remiss från Utbildningsdepartementet - Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64)

Ärendet

Gävle kommun är remissinstans för betänkandet från Utbildningsdepartementet, utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet (SOU 2019:64). Kommunstyrelsen har 2020-02-17 skickat remissen till utbildningsnämnden att besvara med ett yttrande på Gävle kommuns vägnar. Utbildningsdepartementet ska ha yttrandet senast 2020-05-11.

Yttrandets innehåll

Gävle kommun kan konstatera att utredningen beskriver att konfessionella inslag i skolväsendet präglas av svåra gränsdragningar och att hålla en balans mellan politik och juridik. Utredningen beskriver frågan om konfessionella inslag i skolan som en polariserad och politisk fråga där många intressenter har starka och oförenliga åsikter. Utredningen beskriver även synpunkter på konfessionella inslag i skolväsendet som något som ofta har sin grund i ideologiska uppfattningar samt synen på religion och dess plats i samhället.

Utredningens förslag

Förslag på definitioner

Gävle kommun anser att det är positivt att en genomgång av definitionerna kring undervisning och utbildning görs och tydligt relateras till definitionerna kring konfessionella inslag, konfessionell inriktning och icke-konfessionell inriktning.

Gävle kommun har, i likhet med andra kommuner, svårt att med relation till konfessionella inslag dra en tydlig gräns mellan utbildning och undervisning.

Ändrade definitioner av undervisning och utbildning

Den förändring av definitionen på undervisningen som utredningen föreslår har karaktären av en redaktionell ändring. Gävle kommun har inga invändningar mot förslaget.

Den förändring av definition på utbildning som utredningen föreslår är ett förtydligande. Gävle kommun resonerar på ett liknande sätt som utredningen och ställer sig bakom förslaget.

Konfessionella inslag, information om konfessionella inslag i förskolan, konfessionell inriktning och icke-konfessionell inriktning

Definitionen av konfessionella inslag som utredningen föreslår är tydlig och avgränsad. Gävle kommun ställer sig bakom förslaget.

Gävle kommun finner det dock svårt att förstå varför information om konfessionella inslag i fristående förskolor ska lämnas till vårdnadshavare. Gävle kommun kan inte ställa sig bakom förslag som motiveras med att det "skulle kunna uppfattas som en begränsning" i en fråga som är så tydligt politiserad.

Definitionen av konfessionell inriktning som utredningen föreslår är positiv eftersom det tydliggör huvudmannens ansvar. Gävle kommun är även positiv till utredningens resonemang kring verksamheter där konfessionella aktiviteter genomförs utan huvudmannens försorg betecknas verksamheter med konfessionell inriktning.

Förslag som rör ägar- och ledningsprövning

Gävle kommun anser att utredningen visar en förståelse för hur ägar- och ledningsprövning går till på ett teoretiskt plan, men brister i att förstå omfattningen av de krav det ställer på tillsynsmyndigheten.

Gävle kommun hade önskat sig ett tydligt ställningstagande ifrån utredningen så att utvecklingen kunde påbörjats mot aningen ett statligt övertagande av uppgifterna eller ökade resurser från staten till kommunerna för att genomföra uppgifterna.

Behöver ägar- och ledningsprövningen kompletteras?

Utredningen konstaterar att det går att göra en fördjupad prövning av förmågan att följa värdegrunden genom de nuvarande reglerna. Gävle kommun anser, på samma sätt som utredningen, att det går att pröva en enskilds förmåga att följa värdegrunden genom de nuvarande reglerna och i de allra flesta fall borde vara en tillräcklig prövning.

Den enskildes förmåga att bedriva en utbildning som överensstämmer med värdegrunden ska även prövas med utgångspunkt i demokrativillkor

Utredningen föreslår att komplettera den nuvarande ägar- och ledningsprövningen med en fördjupad prövning av demokrativillkor. Utredningen menar därefter att nuvarande bestämmelser inte ger ett uttryckligt stöd till möjligheten att kontrollera att värdegrunden efterlevs av en presumtiv huvudman. Utredningen ser den fördjupande prövningen, prövningen av demokrativillkor, som ett andra steg i en tvåstegsprövning.

Gävle kommun anser att utredningen istället för att föreslå att en fördjupad prövning ska göra istället borde föreslå ett förtydligande som ger uttryckligt stöd för möjligheten att kontrollera värdegrunden. Gävle kommun ser

svårigheter för en enskild kommun att genomföra den fördjupade prövning som utredningen föreslår.

Gävle kommun vill även föreslå följande alternativ: Ägar- och ledningsprövningen görs av Skolinspektionen som inhämtar yttranden från berörd kommun på samma sätt som vid ansökan om godkännande av huvudman vid gymnasieskolan. Med ett sådant förslag ser Gävle kommun inte samma svårigheter att genomföra den prövning som utredningen föreslår.

Ytterligare ett alternativ är att den fördjupade ägar- och ledningsprövningen utifrån demokrativillkor, det andra steget, genomförs av lämplig polisiär myndighet.

Demokrativillkor

Gävle kommun har inga synpunkter på demokrativillkoren nr.1 till 5 som sådana.

Gävle kommun ser dock en rad svårigheter att genomföra den prövning som utredningen föreslår. Även om Gävle kommun håller med utredningen om att en djupdykning i officiella register, offentliga uttalanden och ställningstaganden samt en genomgång av publiceringar på sociala medier är ett adekvat sätt att tillägna sig kunskap om huvudmannen är det dock en mycket grannlaga uppgift.

Gävle kommun vill även påpeka att en prövning gentemot demokrativillkor nr.3 kan antas bli tidskrävande för kommuner eftersom kommunerna inte är tillsynsmyndighet över att bestämmelserna i kapitel 6 i skollagen (2010:800) följs och således först skulle behöva begära ut relevant material från Skolinspektionen och därefter göra bedömningen.

När det gäller prövningen av demokrativillkor nr.6 ser inte Gävle kommun hur en sådan prövning som krävs i praktiken ska kunna genomföras utan polisiära befogenheter. Att utredningen som hjälp till bedömningen av demokrativillkor nr.6 hänvisar till EU:s terroristförteckning är talande.

Även när det gäller hur uppgifterna, om de nu lyckas samlas in, ska bedömas svävar utredningen på målet. Det är en sak att förespråka olika typer av förbehåll som 'en samlad bedömning', 'återhållsamhet' och 'särskild anledning att anta'. Men det ligger i demokrativillkorens natur att det inte går att begränsa sig till 'inom ramen för verksamheten' som utredningen föreslår. Särskilt om den presumtive huvudmannen inte sedan tidigare bedriver en liknande verksamhet.

Gävle kommun är väl medvetna om demokrativillkorsutredningens (Ku 2018:01) förslag samt den vägledning för handläggare som den utredningen tagit fram. Det är dock väl värt att notera att demokrativillkorsutredningens förslag ännu inte har genomförts.

Att det finns en rad svårigheter att genomföra en demokratiprövning och att dess omfattning är mycket grannlaga torde vara väl känt för utredningen. I sitt remissvar till demokrativillkorsutredning framför Säkerhetspolisen följande resonemang, vilket Gävle kommun anser är lika applicerbart på förevarande utredningsförslag;

”En organisation får enligt utredningens förslag anses uppfylla sin bevisbörda om den intygar att verksamheten är förenlig med demokrativillkoret och det inte av ingivna handlingar framgår annat. Enligt Säkerhetspolisen är det mycket svårt att utifrån de handlingar som avses t.ex. stadgar, verksamhetsberättelse och årsredovisning kunna utläsa om en organisation eller dess företrädare inte agerar i linje med demokrativillkoret. Det är inte sannolikt att bidragsgivande myndigheter kan förhindra att offentliga medel betalas ut till antidemokratiska organisationer med ett så lågt ställt beviskrav. Förslaget innebär därför i praktiken att den bidragsgivande myndigheten måste lägga resurser på att samla information genom en så kallad utökad granskning för att kunna göra någon bedömning av om organisationen uppfyller demokrativillkoren. Bevisbördan läggs alltså snarare på nämnda myndigheter oavsett om det är fråga om en ansökan eller återkallelse av beviljat bidrag. Hur myndigheten ska förfara är relativt begränsat beskrivet i utredningen även om vissa exempel anges ifråga om vad en granskning kan omfatta och hur den ska göras. Förslaget om att MUCF ska få i uppdrag att stödja myndigheterna i fråga om praxis och metodutveckling tydliggör inte vilka krav som ställs på de bidragsgivande myndigheterna. Det framgår t.ex. inte hur mycket eller vilken information de bidragsgivande myndigheterna behöver och hur de ska få tillgång till informationen för att överhuvudtaget kunna göra en bedömning av om en utökad granskning ska inledas eller inte. Det anges dock att en omfattande granskning inte kan göras av samtliga organisationer, att den ska sättas i relation till bidragets storlek och att den kan innebära en onödig inskränkning av organisationens oberoende och självständighet. Det sistnämnda talar för en restriktivitet i fråga om en utökad granskning ska inledas, vilket enligt Säkerhetspolisen skulle resultera i en sämre förmåga att förhindra att offentliga medel betalas ut till antidemokratiska organisationer”. (Remissvar Säkerhetspolisen 2019-17768-2 s.2).

Hur demokrativillkor ska beaktas vid tillsyn och återkallelse av godkännande

Gävle kommun anser, på samma sätt som utredningen, att om demokrativillkor ska genomföras bör tillsynsmyndigheten fortlöpande utöva tillsyn av att huvudmannen uppfyller kraven. Gävle kommun vill dock än en gång påpeka vilket omfattande arbete det skulle innebära, speciellt i relation till publiceringar på sociala medier.

Gävle kommun ställer sig helt bakom utredningens slutsats att om huvudmannen vägrar inkomma med uppgifter om ändrade förhållanden bör tillsynsmyndigheten, efter föreläggande, kunna återkalla huvudmannens

godkännande. Gävle kommun anser att utredningen på ett tydligare sätt skulle lyft fram denna slutsats.

Bemyndigande att utfärda föreskrifter

Gävle kommun ställer sig bakom förslaget om bemyndiganden att utfärda föreskrifter.

Huvudmannaförsäkran

Gävle kommun vänder sig starkt emot ett förslag om en huvudmannaförsäkran.

Gävle kommun ser inte vad det i sak skulle tillföra och vill påpeka att huvudmannaförsäkran inte reglerar något som inte redan framgår av befintlig lagstiftning. Gävle kommun ser inte heller något motiv med att i skrift klargöra att man är medveten om att man följer enbart vissa lagar och bestämmelser.

Huvudmannaförsäkran och kompletterad ägar- och ledningsprövning ger utökade möjligheter för tillsyn

Gävle kommun konstaterar att, precis som utredningen kommer fram till, en kompletterad ägar- och ledningsprövning och huvudmannaförsäkran i enlighet med utredningens förslag ger utökade möjligheter för tillsyn. Varför det behöver påpekas är dock oklart.

Stödmaterial om ägar- och ledningsprövning och huvudmannaförsäkran

Gävle kommun anser att ett stödmaterial om ägar- och ledningsprövning borde varit en större del av utredningen. Gävle kommun hade önskat att utredningen skulle ta fram åtminstone en del av ett sådant material. Lämpligtvis hade en enklare checklista att använda i tillsynen med frågeställningar rörandes de föreslagna definitionerna av konfessionella inslag och konfessionell inriktning kunnat tas fram.

Utredningen gör en korrekt bedömning när den konstaterar att ett stödmaterial om ägar- och ledningsprövning vore ett betydande stöd, inte minst för många mindre kommuner. Utredningen är, i varje fall till viss del, medvetna om problematiken med den redan befintliga ägar- och ledningsprövningen. När utredningen förslag innebär omfattande förändringar och en mycket grannlaga arbetsbörda borde åtminstone en början till ett stödmaterial vara en naturlig del av utredningen.

Förslag om anmälningsskyldighet och övervägande av en samlad godkännandeprövning och tillsyn för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem

Gävle kommun ställer sig bakom förslaget om anmälningsskyldighet när det gäller konfessionell inriktning.

När det gäller förslaget om att överväga att samlad godkännandeprövning och tillsyn för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem hade Gävle kommun önskat ett tydligt ställningstagande ifrån utredningen så att utvecklingen kunde påbörjats mot antingen ett statligt övertagande av uppgifterna eller ökade resurser från staten till kommunerna för att genomföra uppgifterna.

Gävle kommun vänder sig emot utredningens sätt att genom sina förslag överföra flera och större uppgifter till kommuner, konstatera att det får konsekvenser och därefter enbart bedöma att ytterligare överväganden behöver göras. Gävle kommun noterar att utredningen på ett antal områden kommer med långtgående förslag och förstår inte varför utredningen inte kommer med ett eget förslag rörande ansvaret för godkännande och tillsyn.

Förslag om skolavslutningar och andra traditionella högtider

Gävle kommun har inget att invända emot utredningens förslag och uppskattar att utredningen kommer med ett tydliggörande ur ett lagstiftningsperspektiv. Gävle kommun vill dock framhålla att rektor fortsatt har ett omfattande ansvar att säkerställa att skolavslutningar och andra traditionella högtider utformas så att alla barn och elever kan delta. Gävle kommun menar att definitionen av konfessionella inslag och förbudet emot desamma på ett konkret sätt kommer hjälpa rektor.

Förslag om etableringsstopp och konsekvenser av ett sådant

Gävle kommun har under en längre tid bedrivit ett aktivt arbete för att motverka segregation och främja likvärdighet i förskolor och skolor. Arbetet inleddes 2011 med att dåvarande barn- och ungdomsnämnden beslutade att lägga ner ett antal mindre segregerade högstadieskolor för att i stället skapa en större skola, Vallbacksskolan. Inriktningen i beslutet var att skapa bättre förutsättningar för hög kvalitet och likvärdighet i alla skolor. Samma inriktning har funnits vid senare beslut i utbildningsnämnden om att förändra placeringsområden för två centrala skolor för att motverka segregation och främja likvärdighet.

Under samma tid har i Gävle kommun etablerats både fristående förskolor och skolor med konfessionella inslag och med tydligt segregerade barn- och elevgrupper, vilket motverkat den samlade politiska inriktningen och lett till negativa konsekvenser.

Utifrån tillsyn och ägar- och ledningsprövning har utbildningsnämnden fattat beslut om att dra tillbaka tillståndet för en fristående förskola med konfessionell inriktning, beslutet har prövats av förvaltningsrätten som ger nämnden rätt. Kommunfullmäktige har också tagit ställning för att motverka segregation och främja likvärdighet och har utifrån det fört en dialog med Skolinspektionen om etablering av en fristående skola som motverkar detta syfte. Skolinspektionen har i senare beslut dragit tillbaka tillståndet för flera andra fristående skolor med konfessionella inslag och kraftigt segregerade elevgrupper. Även dessa beslut har prövats och befunnits hålla rättsligt.

Gävle kommun ställer sig bakom utredningens förslag till ett framtida etableringsstopp för fristående grund- och gymnasieskolor, förskoleklass och fritidshem med konfessionell inriktning.

Gävle kommun ställer sig frågande till utredningens resonemang kring varför förskolan ska undantas från ett eventuellt etableringsstopp. Det huvudsakliga argument som framförs är att förskolan som skolform inte ingått i tilläggsdirektiven från maj 2019. Gränsdragningsproblematiken mellan utbildning och undervisning torde vara särskilt komplicerad inom förskolan, varför det vore önskvärt att även de fristående förskolorna omfattas av ett etableringsstopp.

Generella kommentarer till utredningen

Utredningens kartläggning av skolor med konfessionella inslag

Gävle kommun förstår syftet med den kartläggning som utredningen gör och kan sympatisera med den problematik som föreligger i att samla in ett rättvisande material. Gävle kommun är dock förvånade att inte utredningen inkommer med mer fler konkreta förslag för att komma tillrätta med problematiken än en tvingande anmälan om att huvudmannen bedriver en utbildning med konfessionella inslag. Gävle kommun menar att ett konkret ställningstagande kring tillsynen hade kunnat varit ett sådant förslag.

I sin kartläggning av hur gällande regelverk följs avseende konfessionella inslag beskriver utredningen att anledningen till att det saknas statistik angående konfessionella inslag i förskolor och fristående fritidshem är att kommunerna till stor del ansvarar för godkännande och tillsyn. Gävle kommun vänder sig emot en sådan beskrivning. När utredningen beskriver statens bristande information angående konfessionella inslag som förekommer i annan skolverksamhet hänvisas till fristående huvudmäns bristande förmåga samt svårigheten att söka i skolinspektionens diarium.

Svårt med frivillighet i praktiken

Gävle kommun delar utredningens bild av att det är svårt att garantera frivilligheten avseende konfessionella inslag för enskilda elever i praktiken. Särskilt för elever i förskolan. Utredningen uppmärksammar problematiken och kommer med vissa typer av lösningar.

Gävle kommun har sedan tidigare beskrivit att vi, i likhet med andra kommuner, har svårt att med relation till konfessionella inslag dra en tydlig gräns mellan utbildning och undervisning i enlighet med nuvarande definition. Likaledes har Gävle kommun beskrivit att en enklare checklista att använda i tillsynen med frågeställningar rörande de föreslagna definitionerna av konfessionella inslag och konfessionell inriktning kunnat tas fram som stödmaterial i tillsynsarbetet.

Gävle kommun anser att ett uppdrag till Skolinspektionen att genomföra en tematisk kvalitetsgranskning av konfessionella inslag i fristående förskolor, i enlighet med skollagen (2010:800) kapitel 26 §19, skulle vara ett lämpligt sätt att få tillgång till ett rättvisande material, ge exempel på frivilligheten avseende konfessionella inslag och ge kommuner i egenskap av tillsynsmyndigheter ett stödmaterial.

Pedagogisk omsorg

Ett ytterligare medskick som tangerar frågor om tillsyn och tillstånd är den pedagogiska omsorgen. Gävle kommun anser att det är önskvärt att även den pedagogiska omsorgen blir föremål för en centraliserad tillståndsprövning. Speciellt eftersom den pedagogiska omsorgen inte är föremål för en ägar- och ledningsprövning.

Gävle kommun anser även att utredningen i sitt resonemang kring konsekvenser av utredningens förslag skulle ha berört möjligheten att det med utredningens förslag, potentiellt sett, kan ske en stor ökning av ansökningar till kommunerna om fristående pedagogisk omsorg. Den ekonomiska ersättningen till fristående huvudmän av pedagogisk omsorg varierar visserligen från kommun till kommun, men kan vara relativt närliggande den som ges till fristående huvudmän av förskolor. Gävle kommun anser att det inte är otänkbart att huvudmän som avskräcks av tanken på att genomgå ägar- och ledningsprövning istället väljer att ansöka om att starta pedagogisk omsorg.

Tomas Hartikainen
Sektorchef
Utbildning Gävle